

# 金融恐慌後の休業銀行整理政策

## －休業銀行監理法の制定問題を中心として－

杉山 和雄

### 1 はじめに

#### 倒産法制と整理政策

本稿は休業銀行監理法の制定問題（1928年）を中心に、金融恐慌後における休業銀行整理の政策過程を考察する。休業銀行整理過程に関する研究の立ち遅れはつとに指摘されており<sup>(1)</sup>、最近その空白を埋める労作<sup>(2)</sup>が刊行された。同書は金融恐慌後の整理過程を特徴付ける昭和銀行に焦点をあて、同行の設立過程や業務展開を考察している。しかし分析の重点が昭和銀行の業務におかれており、本稿の対象とする政策過程についてみると、倒産法制との関連からの考察が欠落している。昭和銀行は何ゆえ設立されねばならなかったのか。受け皿銀行の設立は、どのような制度をモデルとして着想されたのであろうか。また休業銀行の昭和銀行への継承は所期のように進行せず、もっとも早いケースでも28年1月にずれ込む。このような遅れは何ゆえに生じたのであろうか。これらの問題は当時の倒産法制との関連のもとに考察される必要があると思われる。

アメリカではレシーヴァー・シップにもとづいて銀行整理が実施され、さらに1933年の銀行恐慌後には破産法が改正され、コーポレート・リオーガニゼーションの法制度が設けられ、銀行救済―信用秩序の回復に効果をあげたといわれる<sup>(3)</sup>。これに対してわが国では休業銀行整理に対する法制度として、和議法と破産法があった。再建更生を目的として倒産処理手続を規定する和議法は、オーストリア法を範として制定され<sup>(4)</sup>、破産法とともに1923年に施行された。また銀行条例にも整理について特段の規定はない。1927年公布、28年施行の銀行法にも最低資本金や重役の他業務兼営禁止等に関する諸規定は設けられたものの、休業銀行に対する大蔵大臣の処分権など整理規定は特にない。大蔵省は銀行課を新設し検査体制を強化することによって、銀行動揺の防止に努めたが、休業銀行の整理については、有力銀行への合併などによって対処しようと判断していたものと思われる。アメリカ的な銀行救済制度は存在しなかったのである。

もっともこの間、後述するように26年金融制度調査会準備委員会は調査会提出の原案において「銀行整理ノ進捗ヲ図ル」ため和議法の条件緩和を提示したが、調査会で否決されている。そして金融恐慌発生後の27年12月に、大蔵省は休業銀行整理を円滑にすすめる目的のもとに、

法制度の改正を企画するにいたる。休業銀行監理法の制定計画である。それはいわば、レシーヴァー・シップ導入の試みであり、また和議法に対する例外規定の再度の立法化であった。

このような政府の動きについて、先行研究のなかでは後者の点について高橋亀吉・森垣淑(1968)が言及しているが、「政府は銀行休業の場合に和議を容易ならしめるため『休業銀行管理法要綱案』を作成、立法化をはかったのである」<sup>(6)</sup>、と記すにとどまる。また日本銀行(1969)は、休業銀行監理法に関する文書を収録しているが、「本法案は成立しなかった」<sup>(6)</sup>と付記するのみである。その経緯は不問に付されている。前者についても金融制度調査会や銀行法制定に関する先行研究は少なくないが、論及されていないように思われる。倒産法制との関連についての関心の欠落は、先行研究に共通する一つの傾向であるといえよう。

本稿は上記のような研究動向にかんがみ、休業銀行監理法の制定問題を取りあげ、金融恐慌後における休業銀行整理政策を倒産法制との関連のもとにあきらかにしたい。以下、2で制定問題の前提となる昭和銀行の設立と便法支払を考察し、3で休業銀行監理法の立案とこれに対する反対論を検討する。考察から得られた知見を4に要約しておく。

## 2 整理銀行の新設と緊急措置

### 2.1 整理銀行新設案の浮上

#### 従来型整理方式の行き詰り

1927年6月政府は休業銀行の受け皿として、昭和銀行の設立を決定するが、それは従来型の整理方法の行き詰まりを示すものであった。すなわち金融恐慌発生直後においては、休業銀行が営業継続をはかる場合には、欠損整理のうえ、次の方法のいずれかをとることとされた。

1) 自力で営業再開する。2) 有力銀行へ合併する。しかし末尾にかかげた表1にみるように、27年末までに自力で整理を終了したのは、27年3月15日～27年12月末に休業した銀行36行のうち、わずか7行にすぎない。しかもそのうち1行は解散しており、営業再開した6行は、1行を除き公称資本金100万円未満の小銀行であった。これによって凍結を解除された預金額は、1926年末では565万7000円、休業銀行預金総額の1%にも達しない。

このような整理の停滞は、日銀特融法にもとづく公的資金の導入によって若干緩和された。第2次金融恐慌発生の1ヶ月後には、政府は従来型の自力整理方式の限界を認識し、日銀特融法を公布施行する<sup>(7)</sup>。表1によれば、27年末までに特融をうけて単独再開した銀行は7行、合併整理したものは1行ある。これらはいずれも公称資本金100万円以上の銀行であり、なかには1,000万円の有力銀行もあった。その預金額も7912万3000円、預金総額の9.6%に相当する。前記の自力再開した6行に比較すれば、資本金、預金額とも多い。しかし両者を合しても預金額は全体の10%程度である。

一方、6大銀行の一角をしめる十五銀行をはじめ、資本金500万円以上の銀行は、多額の預

金を容し、その預金凍結は社会的に影響するところ大きいにもかかわらず、それら有力銀行の整理は容易に進行しなかった。そしてその原因は有力銀行における巨額の欠損の累積と、これに対する整理方法の不適切さにあった。これらの銀行は、多額の欠損をかかえ、日銀特融を導入しても、とうてい単独営業再開の見込みはなかった。

たとえば中井銀行は休業後、自力開業を目指し、預金の分割支払い、預金の一部の優先株への振替を主旨とする整理案を作成するが、一部の預金者の同意を得られず、単独営業再開を断念せざるをえなくなった<sup>(8)</sup>。中沢銀行は当初単独開業の方針を表明していたが、整理がすすむにしたがい、それが不可能なことが明らかとなる<sup>(9)</sup>。八十四銀行も休業当初、単独整理の方針をとり原案を作成したが、やがて昭和銀行への合併方針へ転換している<sup>(10)</sup>。村井銀行も当初の単独整理方針を修正する<sup>(11)</sup>。近江銀行では役員は早くから単独整理不可能と判断したが、一部株主や預金者の要望を入れて単独整理の方針のもとに整理案を作成するものの、資産負債内容の調査のすすむにつれ、単独整理を断念するにいたる<sup>(12)</sup>。

しかし、これらの休業銀行を救済合併するような有力銀行も存在しなかった。「斯ル休業銀行ノ合併ヲ引受クルコトハ何レノ銀行ト雖喜ハサル所ナレハ右ノ如キ方法ノミヲ以テハ容易ニ整理ノ遂行ヲ期スヘカラス」<sup>(13)</sup>。日本銀行はこのように記しているが、政府自身もこのように、日銀特融による救済整理方法の限界を認めざるを得なくなった。

#### 東京商業会議所の受け皿銀行新設案

かくて政府部内においても新たに救済策が模索される。そして6月にいたり、休業銀行の受け皿として整理銀行を新設する案がうち出される。朝日新聞社（1928）によれば、「休銀整理につき種々研究中であったが、政府及び日銀当局の意向又は方針は久しく定まらず、漸く六月に入り、結局一の新整理銀行を創設する以外に良策なしといふ意見に一致したらし」<sup>(14)</sup>とある。

この構想はかねてより東京商業会議所などが提唱してきたものであり、政府の新政策も会議所の建議に源を持つといわれる<sup>(15)</sup>。会議所は5月31日「休業銀行整理促進ニ関スル建議」<sup>(16)</sup>を提出する。その要点は2つ、1つは休業銀行救済のため整理銀行を新設すること、他は小口預金の支払を速かに実施することであった。そして前者が政府の新整理方策の基礎となった。東京商業会議所は金融恐慌の発生後10週間を経過するにもかかわらず、「今尚ホ休業銀行ノ整理案ノ確定セルモノ無シ」との現状認識にたつて、整理銀行新設を提案したのである。

商業会議所も最初から上記の構想をもっていたわけではなかった。4月16日、第2次恐慌発生直後に提出した建議では<sup>(17)</sup>、休業銀行整理のため有力銀行への合併の促進方を求めている。しかし5月に入ると、こうした従来型の整理方式によっては、公的資金導入の援助策をもってしても事態の改善を期待しがたい、と再検討を考慮するにいたる。5月7日および9日の財界

安定委員会で協議し、その後井上日銀総裁らの特別議員の意見を参酌して作成されたのが、5月31日の建議であったという<sup>(18)</sup>。その建議は「此ノ際特別ノ組織ヲ設ケテ整理ヲ促進スルノ方法ヲ講スルニアラサレハ徒ニ銀行当事者ト預金者トノ暗中摸索ニ荏苒日ヲ経過シテ双方ノ損害尠カラサルモノアラン」<sup>(19)</sup>と論ずる。

さらに建議は、受け皿としての整理銀行の必要性を次のように指摘している。

「米国ニ於ケル『レシーヴァーシップ（整理人制度）』ノ如キモノノ我国ニ存在セサルコトハ遺憾ナルモ今日ノ如ク一時ニ多数ノ休業銀行ノ発生セル非常ノ際ニ於テハ預金者ノ利益ヲ擁護シ銀行業ニ対スル一般的信用ヲ恢復スル意味ニ於テ政府其ノ他ノ公共ノ尽力ニヨリ休業銀行ノ整理ヲ進捗セシムルコトハ最モ肝要ナリト信ス」<sup>(20)</sup>

ここではアメリカにおけるレシーヴァー・シップの代替制度として、整理銀行を構想していたことがうかがわれる。そしてこの点から考察されるように、その対象は休業銀行一般であった。建議は休業銀行を日銀特融法の適用により、単独復活可能な銀行と然らざる休業銀行との2つに分類し、後者の整理方法について整理銀行案を提示する。その骨子は1) 有力銀行その他の出資により整理銀行を設立する。2) 休業銀行の資本金勘定を切り捨て、その他債権債務を整理して移転させる。3) 整理銀行の資金不足の場合には預金部資金を導入することにあった。第2点の債権債務の整理について、その担当者を特定することなく、「公平ナル第三者ノ仲介」と記している<sup>(21)</sup>。

ところで商業会議所がレシーヴァー・シップをどのように理解していたか、この建議では正確にはわからないが、同所の調査「リシーヴァー制度に就きて」<sup>(22)</sup>は次のように、休業銀行の整理方法としてレシーヴァー・シップの導入を提唱していた。すなわち、英米法における「リシーヴァー」制度を紹介した後、わが国法制に論及し、「我国現行法の下に於ける係争物件たる財産の保全及運用又は社債権者並に担保権者の権利の保護を英米の「リシーヴァー」制度の下に於ける係争財産の保全及運用又は債権者の権利の保護に比較して我国現行法の不備」なる点を指摘する。そして「英米の「リシーヴァー」制度に倣ひて我国の休業銀行を整理救済する」ことを主張するのである。

### レシーヴァー・シップ導入論の盛行

レシーヴァー・シップの導入は『東洋経済新報』においても論ぜられている。たとえば興銀総裁小野英二郎がもっとも熱心にレシーヴァー・シップの導入を提唱していることを紹介し、その主張を支持する論説をかかげる。「レシーヴァー制設立の急要—小野興銀総裁の提案に賛す—」<sup>(23)</sup>がそれである。同誌によれば、英米のレシーヴァー・シップは2つの機能をもっている。1つはレシーヴァーとして会社銀行等の財産を管理し、その整理案を作成すること、他の1つはその事業の継続を必要と認める場合には、マネージャーとして過去の債務関係を分離し営業

にあたることである。そして事業がレシーヴァーの管理下にある限り、一部債権者の意思によって財産の処分することは不可能となる。レシーヴァーの任命には裁判所があたる。裁判所は会社銀行の債権者、または経営者の申請をうけて、当該事業の経営に堪能な人物を指名する。

『東洋経済新報』はさらに27年後半期に、このテーマについていくつかの論説をかかげている。「二三流銀行の信用恢復策」(6月18日号)、「恐慌後の財界整理とレシーヴァー制」(7月2日号)、「恐慌後の金融制度改善案」(9月10日号)および「銀行制度の改革とレシーヴァー制(1)(2)」(11月5日号、11月12日号)である。そしてたとえば、「恐慌後の金融制度改善案」や「銀行制度の改革とレシーヴァー制(2)」においても次のように主張する。

「目下休業中の銀行を速かに開業せしむる方法を講ぜられんことを希望す。而してその方法としては吾人は所謂レシーヴァー・アンド・マネージャー制度の利用を機宜に適せるなりと考ふる」として、アメリカにおける運用状態を紹介し、その効用を指摘する。すなわちアメリカにおいては事業の経営者または債権者が、裁判所に対してレシーヴァーの任命を申請すれば、裁判所は直ちに「仮レシーヴァー」を任命して、とりあえずその事業の経営を管理させる。そのうえ利害関係人を調査し、レシーヴァーの必要ありと認めた場合、「仮レシーヴァー」をレシーヴァーに任ずる。わが国においてもこのような制度を採用することによって、事業経営における欠陥隠蔽は少なくなろう。政府がその隠蔽を手伝うごとき事も起こらないであろう。「況やレシーヴァーは債権者の申請に依っても、又銀行の如き特殊の事業は当該監督官庁に依っても任命せらるるのであるから、経営者だけが隠蔽したとて、之を回避することは出来ない」<sup>(24)</sup>。

また別の論説ではレシーヴァーシップ導入と整理銀行の関連について、次のように論じている。

「記者は曾って震災手形の未回収額及全国銀行の滞貸額の巨大なるを見て、之を何とか速かに整理せねば、我財界は到底立直はらぬ。それには政府の肝煎で一大整理会社を組織し、一切の其等の不良債権債務の別整理を行ふべしと提議した。不幸にして其案は突飛と見られて問題にならず、遂に先般の大恐慌に至ったが、・・・今や幸に小野総裁のレシーヴァー制度制定の提議あり、英米に永年経験せられた方法を採用し、記者の所謂整理会社に為さしめんと欲した仕事と略は同じ事を行はしめんとするものである」<sup>(25)</sup>

「全国の整理を要する銀行は此際一掃的にレシーヴァーの手に移す(此為には大レシーヴァー機関を設くる要があらう)」<sup>(26)</sup>

政府もまたレシーヴァー・シップの代替として整理銀行新設を理解していた。10月5日三土蔵相は「現下の金融問題」と題して講演し、新銀行の設立に関連して以下のように述べている。「アメリカの如く銀行が破綻した時は、政府の管理に移さうして全財産を差押へてこれを処理することが出来れば宜しいが日本の法律はさう出来ない。政府は銀行当事者を督励指導して成るべく早く適当な方法を取るより外仕方はない」<sup>(27)</sup>。

## 2.2 昭和銀行の設立と便法支払

### 受け皿としての昭和銀行

1927年9月下旬、昭和銀行の設立要綱が決定した。東京商業会議所建議と比較して資本金は小規模になり、預金部資金の導入も行われないなどの差異はあったが、ともかく同行は単独で再開困難な休業銀行の受け皿銀行として構想された。資本金は1000万円、4分の1払込で発行株数は20万株。発起人は東京、大阪、名古屋のシンジケート銀行17行ならびにその代表者。10月29日創立総会が開催され、役員や代表取締役が選任され、代表取締役に田島道治が就いた。また同行取締役会において昭和不動産会社（資本金10万円）を設立し、休業銀行から引き継ぐ不動産の処理を行うことがきまった<sup>(28)</sup>。

こうして諸準備は終わり、昭和銀行は12月1日を開業日と定められ、受入れ体制は整った。この段階で昭和銀行へ合併を予定されていたものは、村井、中井、中沢、近江および久喜の5行であった。当初合併銀行としては、第1次金融恐慌で破綻した京浜地方の7行が予定されていたが、東京渡辺、あかち貯蓄銀行はともに資産内容がきわめて悪く、加えて訴訟事件などが頻出したため除外された。また左右田銀行は地元の横浜興信銀行への合併整理を希望するにいたった。一方近江銀行は当初の単独整理を断念し、久喜銀行は中井銀行の支店整理との関係上、それぞれ昭和銀行への合併に方針変更した。しかしこれら諸銀行の昭和銀行合併への手続きは期待に反して難航した。

### 整理案作成の難航

休業銀行を昭和銀行へ合併するためには、休業銀行の整理案の確定が必要であったが、何よりも整理案の作成が容易ではなかった。これらの休業銀行が再建更生型の整理案を作成するためには、日銀特融の導入は必要不可欠であり、日銀特融を得るためには、次の条件をみとす必要があった。1) 日銀が休業銀行の資産負債の査定にあたり、整理案作成を促進する。2) 日銀は休業銀行に対し、減資、積立金の取崩し、未払資本金の徴収、重役の私財提供、大口預金の一部切捨てという整理方法を示した。これらの条件は、和議法の定める整理案作成要件に比較して、株主、重役、大口預金者に対してきわめて厳しい内容であり、利害関係者の調整を困難にした。とくに大口預金の一部切捨てには反発がつよかった。当時の新聞には「非理背法の預金切捨論——国法は枉ぐべからず」と題する論説もあらわれ、「“預金切捨”の語は如何に見るも背逆の言なり」<sup>(29)</sup>と主張される雰囲気であった。

日銀（1933）も当時のきびしい世論を以下のように記している。「大蔵省竝ニ日本銀行当局ハ実行ノ最困難ナル所謂純資産主義ヲ選ビ従来ノ銀行整理ニ対セルヨリモ一層苛酷ナル態度ヲ採リ其結果休業銀行ヲ箇々ニ復活セシムル能ハスシテ却テ預金切捨ノ如キ困難事ニ逢着シ益々整理ヲ遅延セシメツツアルハ甚シク機宜ヲ得ストシタリ」<sup>(30)</sup>。

このため9月20日三土蔵相は声明を出して、休業銀行の新銀行への合併整理の利点や、日銀査定のあり方について理解を求めた。たとえば、次のように述べている<sup>(31)</sup>。

1) 日銀の資産査定に関して — 日銀の査定は厳正公平な立場から行われ、不当に新銀行に有利に、休業銀行に不利になる筈はない。休業銀行の預金者その他の利害を考慮して、もっとも公平に査定している。日銀の資産査定は厳格すぎるという意見があるが、これは誤っている。

2) 預金の切捨てに関して — 大蔵省、日銀が預金の切捨てを命じているという意見があるが、これは誤解である。預金切捨ては、銀行が資産状態から預金者に対して、預金の一部の支払い免除について協力を求める性質のものであって、大蔵省や日銀が命ずるものではない。

3) 整理方法に関して — 現在政府の採っている整理方法は預金者に不利益であり、預金者にとっては法律の規定による清算の手続をとる方が利益であるという意見もある。しかし、このためには多大の時間と経費が必要となり、結局得るところは少ない。加えて銀行の破産も覚悟しておかねばならない。そうなれば、震災手形についての特典をうけることも、今回の日銀特融をうけることもできない。

こうした政府の声明にもかかわらず、整理案作成は以下のような状態にあった。村井銀行は単独再開の当初方針の変更後、日銀の査定の終了をまって整理案を作成した。1) 資産2130万円、負債3650万円と査定し、預金1520万円を切捨てる。2) 預金は1口300円以下について全額即時払い、300～540円では300円支払い、540円以上については一律45%切捨て、55%支払う。しかしこの整理案は大口預金者の承諾を得られなかったため、修正をせまられた。全額払戻しの限度額を引下げ、他方これをこえる大口預金への支払率を引上げることとした。修正案の骨子は、1口100円を超える預金は、元金の58.5%を支払い、残額を切捨てるという点にある。そしてこれが決定案となった。9月23日の整理案作成までに休業時から約190日を要している<sup>(32)</sup>。

中井銀行は当初の自力開業方針を放棄して、昭和銀行への合併を企図し、預金者有志による預金者委員と協議し、9月30日にいたり最終的な整理案をうる。その要点は1) 純資産1740万円、負債2760万円、負債超過額1020万円と査定し、2) 現金および無担保債権は37.8%の免除をこう 3) ただし1口100円以下の預金は全額支払うというものであった<sup>(33)</sup>。中沢、八十四および近江銀行については最終整理案の決定日のみをかかげておくと、それぞれ27年10月末、12月8日および28年1月15日である。作成には休業から200日前後を要したことになる<sup>(34)</sup>。

### 整理案確定の遅延

これら各行の整理案は大口預金者の意向を打診し、相当の期間を費して作成されたが、次の確定段階にまた予想以上の日時が必要とされた。政府が整理案確定のため採った方針は、全債権者の承諾を得ることであった。私的整理を第一策と考え、和議法の適用を次善の策としてい

たのである。和議法によれば、債務者が和議を申立て、和議不成立になった場合には、破産手続きに移転する主義が採用されていたため、「和議を申立つるのは恰も背水の陣を引くと同様」<sup>(35)</sup>であったといわれる。大口預金の一部切捨、小口預金の全額支払という払戻方法が、和議法による和議の平等条件に反するものとして、裁判所から棄却され、その結果休業銀行が破産においこまれることが懸念され、これを考慮しての政府の方針であった。

そして上述の方針を徹底させるため、11月18日に大蔵省は地方長官に対して通牒を発して、休業銀行の整理案に全預金者が調印するよう尽力方を要請する<sup>(36)</sup>。しかし全預金者からの承諾をうることはできなかった。被合併銀行の整理には、既に述べたように何よりも預金の30～40%の切捨がともなうからである。日銀資料は9月下旬に村井銀行の整理案が作成されたのをはじめ、「各行順次整理案ノ完成ヲ告ケ夫々預金者並ニ債権者ニ対シ債務切捨ノ承認ヲ求ムルノ運トナリタルカ之ニ対スル債権者ノ承認ヲ得ルコト容易ナラズ前途尚遑遠ナルノ感アラシメタレハ…」<sup>(37)</sup>と記している。じっさい上記4行では27年11月末までに80%～90%の預金者の同意をとりつけるのが、精一杯であった。たとえば村井銀行では9月23日整理案を発表し、当初は10月中に預金者全員の承諾をえられるものと期待していた。しかし「調印不承諾者ハ意外ノ多数ニ上リ」、10月15日までの調印は口数で62%、金額で48%にすぎなかった。このため「同行当事者ハ大ニ焦慮シ、預金者戸別訪問ヲ行ヒ懇請ヲ重ネ」たが、11月25日にいたるも口数で83.1%、金額73.1%の調印をうるにとどまる。しかも「残ル未調印分ハ総テ頑強ナル反対者ノミトナリ、中ニハ預金返還訴訟ノ提起等アリテ最モ解決ヲ困難トシ、調印結了ノ時期ハ實際ナク遷延セラルルノ形勢」<sup>(38)</sup>であった。

中井、中沢両行の調印率は村井銀行に比較して高く、90%以上となった。中井銀行では12月7日までに調印は口数で98.6%、金額で96.9%に達し<sup>(39)</sup>、中沢銀行でも12月5日までに口数、金額とも93%の調印をえた<sup>(40)</sup>。しかし両行とも残りの預金者の承諾はきわめて困難とみられた。一方八十四銀行は整理案作成に手間取り、12月10日に整理案を発表したが、同月26日までに口数で87.6%、金額で75.2%の承諾をえた。同行では小口預金者がきわめて多く、預金切捨を要する大口預金者数が全預金者の21%と低率であったため、比較的短期間に調印をうることができたといわれる<sup>(41)</sup>。

### 緊急措置としての便法支払案

整理案承諾者の比率は各行に差異はあるものの、各行とも年内における預金払戻しは期待薄であり、有効な対応策の実施が要望された。東京商業会議所は27年11月18日、次のように年末の危急を救済するための便法を講ずるよう、政府へ建議している<sup>(42)</sup>。休業銀行のうち村井、中井、および中沢銀行では、その整理案にたいして預金者大多数の調印をえたが、未調印者が少数ながらいるため、年末近くなっても昭和銀行に合併できない状態にある。事態を放置する



ならば「歳末ニ際シテ預金者ノ困窮ハ極点ニ達シ商工業ノ沈滞益々著シク遂ニハ多数ノ破綻者ヲ出スノ虞アリ」。これに対処するため、政府の緊急処置が必要である。「此ノ際政府ノ愆愆ニヨリテ日本銀行カ右ニ必要ナル資金ヲ昭和銀行ニ無担保融通シ以テ調印済預金者ヲ年末ノ危急ヨリ救済スルノ方法ヲ講セラレムコトヲ切望ス」<sup>(43)</sup>。

政府部内においても11月中旬ごろから緊急措置について検討が重ねられ、まず次の2案が考慮された。1) 破産法の適用——村井銀行等の業務を一応、昭和銀行へ引継ぎ便宜支払を開始し、整理案への未調印分については、休業銀行当事者において破産法による強制和議に付する、2) 和議法の適用——同法によって払戻し条件を法律的に決定する。これらはいずれも、預金者全員の承諾を得るという既定方針の変更を意味するものであった。

しかし1)の方法は実行の困難を伴うとともに、休業銀行が破産となった場合、震災手形に関連し政府への負担はさらに大きくなる。2)の方法では解決までに相当の期間が必要とされ、かつ和議が成立せず、破産となるおそれもある。和議法では全預金者への公平な払戻しが求められるからである。いずれの方法によっても、年内の預金支払開始は期待できなかった<sup>(44)</sup>。

打開策として浮上したのが「便法支払」である。「預金者ノ中ノ一割乃至二割ノ少数者ノ為ニ多数預金者カ迷惑ヲ受ケテ居ル事ハ寔トニ遺憾ノ次第デアリマス」との現状認識に立って、「急場ヲ救フ目的ヲ以テ」承諾調印後の預金者に対して預金支払いを行うための方策が検討される<sup>(45)</sup>。① 預金債務引受支払案 ② 預金担保貸付案 ③ 預金買入案 ④ 代位弁償案 ⑤ 重畳的債務引受支払案および ⑥ 預金担保貸付後再預金支払案の6案が比較考量され、下記の2条件をみたすものとして⑥案が採用されたのである。

1) 整理案について少なくとも和議が必ず成立し、したがって休業銀行の破産を免れうる確実性のあること

2) 日銀特融法の適用をうけられること、すなわち預金支払停止中の銀行ではなく、かつその資金は預金の支払準備に充当されるという適格条件をみたすこと

すなわち上記の6案のうち、②③④の3案は和議成立の条件をみたしうが、特融法の適用をうけがたく、①案はその逆に特融法の適用条件をみたすが、破産のおそれを生ずると判断された。2条件をみたすのは、⑤⑥の2案であるが、そのうち⑤案は手続が法律上複雑すぎるとして斥けられ、⑥案が休業銀行の預金払戻便法として採用されることとなった<sup>(46)</sup>。

### 便法支払の実施

12月2日閣議報告された「休業銀行預金払戻ニ付テ」は、この方法を具体化したものであり、大要次のような内容である<sup>(47)</sup>。

休業銀行のうち整理案を確定し、かつ預金者の承諾をえ和議成立の見込確実なものに対して、次の方法によって預金の払い戻しを行う。

- 1) 休業銀行は整理案に定めた払戻率により小口預金の払戻をなす
- 2) 新銀行は、上記1)の払戻の開始と同時に、整理案に同意する大口預金者に対し、預金債権を担保として整理案に定めた払戻額と同額の貸付をなす
- 3) 上記2)の貸付金はそのままこれを預金として新銀行に預け入れること、即時に預金の交付を希望するものに対しては、新銀行は預金の払戻しとしてこれに応ずる
- 4) 2) 項の貸付は無利子とし、3)項の預金に対する利子の有無、および利率については新銀行が任意にこれを定める
- 5) 大口預金者への預金支払に要する資金は、第1に新銀行の自己資金（払込資本金 250 万円）、第2に日本銀行の特融資金をもってあてる、なお、新銀行は日銀特融への見返として、休業銀行の預金債権を提供する
- 6) 休業銀行は和議確定後、新銀行に資産負債を引継ぎ、新銀行はその継承資産をもって、日銀特融資金の見返とした預金債権と担保の交換をする

したがって「便法支払」は次のような特徴をもつことになった<sup>(48)</sup>。

第1に休業銀行は小口預金のみ払戻を行い、大口預金の支払は新銀行に任せたことである。破産防止のための和議条件として、預金の支払には大口預金、小口預金に対して公平さを必要とするが、上記の方法によって「小口預金を和議法と分離して」取扱うこと、すなわち小口預金払戻を有利に解決することが可能になる。

第2に大口預金を新銀行の預金に振り替えたうえ、支払う方法を採用したことである。これによって日銀の特融は、預金支払準備のために必要な場合に融通するという条件をみたすことができたのである。

これにもとづき村井・中井および中沢の3行は12月8日～14日に100円以下の小口預金の全額払戻を行った。八十四銀行も28年にはいり、上記3行と同様の便法支払を講じた。

しかし「便法支払」はあくまで、急場に処する便法にすぎない。昭和銀行への合併整理を完了するには、前述した条件整備が必要とされ、3月1日中沢、中井の両行は和議申立に先立ち、整理案に預金者全員の同意をえた。また村井、八十四の両行は和議申立を行ったが、3月にいたり預金者全員の同意をうることができた。結局4行とも和議手続きによることなく、昭和銀行へ資産負債を引き継ぎ、整理を終わったのである。

### 3 休業銀行監理法の制定問題

#### 3.1 休業銀行監理法の立案

##### 特別法立案の動き

預金支払に関する緊急措置として便法支払策が検討される過程で、政府部内には休業銀行の整理案作成を促進するため特別法を制定する動きがあらわれる。和議法成立の確実性と日銀特

融の受入条件をみたす方策は、現行法の範囲内では至難との判断から「一部ニハ之カ為メ新ニ特別法ヲ制定シ和議法ノ不備ヲ補フヘシトスル意見モ出テタル」<sup>(49)</sup>という。

ところで、特別法立案の試みは、金融恐慌発生前、1926年の金融制度調査会において検討されたことがある。すなわち同年10月の金融制度調査会本会議（第2回）には、金融制度調査会準備委員会決定案が提示され、その第16項「銀行ノ整理事務ヲ促進スルノ方法ニ関スル件」の4号に和議法の例外規定が次のように提案された。「和議ニ依ル債権者集会ニ於テ和議ヲ可決スルカ為ニハ破産法第三百六条ノ規定ノ準用ニヨリ届出ヲ為シタル和議債権者ノ総債権ノ四分ノ三以上ニ当ル者ノ同意アルコトヲ要スルモ右ニ対シ例外規定ヲ設ケ該総債権ノ三分ノ二以上ニ当ル者ノ同意アレハ足ルトスルコト」<sup>(50)</sup>。

提案理由は銀行のように多数の債権者をもつ場合には、4分の3規定は「厳ニ過キ整理ノ進捗ヲ妨ケ却テ債権者ノ不利益ヲ来ス」事態がおこるということにあった<sup>(51)</sup>。審議は特別委員会に移され、上記の提案理由にもとづいて補足説明もなされた。準備委員会では和議法における「各種ノ条件ニ付キマシテ緩和」を要望する意見が多かったが、大蔵省から「コノ点ダケハ是非緩和シテ戴キタイト云フ点」<sup>(52)</sup>に絞って提案されたのが、上記の修正案であった。しかし池田寅二郎委員（司法省民事局長）から「和議法ノ運用上其人数ハ半分ニナツテ居ルガ金高ガ四分ノ三ニナツテ居ル為ニ、或ハ和解ガ出来ナカッタトカ、或ハ不便ヲ感ジタトカ、若シ実例ガアリマスヤウデアレバ・・・御知ラセヲ願ヒタイ」<sup>(53)</sup>と意見が出される。そしてこれに対して準備委員会幹事は、以下のように述べている。「實際ニ当リマシテ総債権ノ四分ノ三ダケノ金額ヲ集メ預金者ノ和議条件ノ承諾ヲ求メマスコトハ實際困難デアリマス、従来随分整理委員会ガ試ミシマシテ遂ニ集マラズニ終ッテシマッタ場合モ沢山アルヤウデアリマス」<sup>(54)</sup>。

この他若干の質疑応答がなされたが、結局この準備委員会提案第16項4号は、以下のように修正されるにとどまった。「銀行ノ破産及強制和議ノ場合ニ於テ裁判所ハ必要アリト認ムルトキハ銀行検査官ニ対シ意見ヲ求メ又ハ検査若ハ調査ヲ囑託スルコトヲ得ルコトシ又銀行検査官ハ裁判所ニ対シ何時ニテモ意見ヲ述フルコトヲ得トスルコト」<sup>(55)</sup>。

提案の和議成立条件緩和の要望は全く否定されることになったが、その理由は井上委員長の要約によれば、次の2点にあった<sup>(56)</sup>。

- 1) 議法の改正は破産法と無関係に実施できないので、この点から慎重でなければならない。
- 2) 和議法施行（1923年）から数年しか経過していないので、これを改正することは困難である。

## 監理法要綱の作成

前年度における上述の経験にもかかわらず、休業銀行を速やかに整理し、預金者の動揺をおさえ、社会的不安を回避するためには、和議法改正にとどまらず、より抜本的な制度改革を必

要不可欠とする機運が大蔵省内におこったのである。『東洋経済新報』によれば<sup>(57)</sup>、大蔵省は27年12月19日には金融制度調査会準備委員会を開き、休業銀行の処理方法につき審議し、次のような要綱をとりまとめるまでになる。そして三土蔵相の決裁をえた後、司法省の同意をえて法文起草に着手し、議会に提出する計画であった。

1) 和議法に特例を設け、和議成立の条件たる人員2分の1以上の同意はそのままとするが、債権金額4分の3以上の同意は3分の2程度に緩和する

2) 和議法による公平・平等の分配原則を広義に解釈し、休業銀行預金の支払により小口預金は全額支払を行う

3) 銀行の休業後における資産の散逸を防止し、かつその財産を処理するため適当な方法により管理する

4) 休業銀行資産を管理すべきものは、政府の任命した管理人をして管理事務にあたらせる。

この要綱には主な論点が2つあった。第1の点は、整理案決定を迅速にするため和議法に対する要望である。要点は成立条件の緩和と小口預金支払への配慮である。前者はかつての金融制度調査会準備委員会の提案事項と同内容であるが、後者は新たに付け加えられたものである。第2の点は、休業銀行の資産管理に対する要望である。その要点は管理人を任命し、資産の保全をはかるため管理事務にあたらせることにある。それは『東洋経済新報』などで要望されていたアメリカ型のレシーヴァー・シップの導入を意図するものであり、昭和銀行設立によって変則的に導入した制度の本格的な成立を目指す立案といえよう。

大蔵省は上記の計画にもとづき法文化作業をすすめ、28年7月16日「休業銀行監理法制定ノ理由」(大蔵省1928-1)、7月17日「休業銀行監理法案ノ経過」(大蔵省1928-2)および「休業銀行整理法案要綱説明」(大蔵省1928-3)を作成するにいたる。そして7月31日金融制度調査会準備委員会を開催し、その要綱を審議したという<sup>(58)</sup>。

#### 休銀監理法の制定理由

大蔵省(1928-2)<sup>(59)</sup>によれば、政府は当初、国家の強制管理のもとに休業銀行整理を行う構想をいだく。その内容は、大蔵大臣に任命された銀行検査官が休業銀行の財産状況を調査し、対策をたてる。営業再開の見込ないものは清算または破産させ、再開見込のあるものには整理案を作成し、整理を実行させるというものであった。しかしこの構想を実現するためには、アメリカのように大規模な銀行検査機関を必要とし、わが国ではどうてい不可能であるという結論にたっし、これを断念する。

この結果、実現可能な方策として計画されたのが、「休業銀行監理法」の制定である。「一般法制ヲ基準トシテ之ガ重大ナル変革ヲ生ゼシムルコトナキ様配意スルト共ニ監督官庁ノ介入ノ程度ヲ高メテ管理ノ実質ヲ収ムル方法ヲ採ルベシ」との意見が有力となる。そして整理案の決

定・実行を迅速にする方法として和議法を積極的に活用する構想が浮上する。休業銀行の整理が遅延するのは、和議法があるにもかかわらず、諸種の理由からそれが十分に利用されていないためであるとされ、和議法の利用をさまたげる要因として次の点があげられる。

- ① 手続が慎重にすぎ、長時日を要すること
- ② 銀行自身の申立は、和議条件について利害関係者に対して権威の低いこと
- ③ 少額預金支払等の払戻方法が和議の平等条件に反するため、裁判所で和議は棄却され、破産手続に移らなければならない懸念のあること

すなわち新制度においては和議法のもつ上記の欠陥を改めるとともに、財産保全を確実にするため整理人制度の導入が構想されたのである。前掲の「休銀整理法要綱」にもその内容は簡単に紹介されているが、大蔵省（1928-1）<sup>(60)</sup>は次のように述べている。

「本法ハ休業銀行ノ財産保全ト整理促進トヲ目的トスルモノナリ…現在ニ於ケル多数ノ休業銀行ノ整理ヲ促進スル共ニ将来ノ休業銀行発生ニ対シテモ備フル所ナカルベカラズ。而シテ現行制度ノ運用ヲ以テシテハ到底所期ノ目的ヲ達成スルコト能ハザルハ従来ノ経験ノ示ス所ニシテ、従来ヨリモ一層銀行ノ整理ヲ促進シ同時ニ休業中ニ於ケル銀行財産ノ保全ヲ計ル方法ヲ講ゼザルベカラザル必要痛切ナルモノアリ」

### 新制度の骨子

大蔵省（1928-1）<sup>(61)</sup>は上記の制定理由につづけて、新制度の概要を説明している。その骨子は次のとおりである。

#### 1) 休業銀行の財産保全のための制度

① 銀行が休業したとき財産監理人を民間から選任する。財産監理人は大蔵大臣の監督に従い、重要な財産処分はもちろん、その他の行為に財産監理人の承認を必要とする。もし銀行が財産管理人の承認なしに上記の行為を示したときは、財産管理人はこれを否認できる。また財産管理人は銀行に対し、財産保全のために必要な行為をなすことができる。これらの措置は銀行法の大蔵大臣の監督権規定（第22条）を補うため必要である。

② 休業銀行が財産監理状態におかれた後、休業銀行の債務者が預金証書を安値で買い入れ、これをもって債務を相殺することを認めない。銀行の資産を不当に減少させ、一般預金者に損害を与え、かつ銀行の整理をはなはだしく困難にするからである。現行法の活用により債務の預金相殺を防止できるとの説もあるが、「適当ノ立法」が必要である。

③ 休業銀行を整理復活させるため、財産監理開始後は破産の申立、強制執行、仮差押、仮処分を不可能となし、すでに手続をはじめたものについても、その手続を中止させること。たとえば大口債権者がほしいままに強制執行を行い、自己の債権を確保するようなことになれば、一般預金者間に著しい不公平が生ずる。和議法ではすでに破産宣告され、または強制執行の完

了したものを無効とすることはできない、休業時まで遡及して対抗できる措置が必要である。

## 2) 休業銀行整理促進のための制度

① 財産監理に付された銀行の整理案作成に協力させるため、かつ整理案作成後はその実行監督にあたらせるため銀行整理委員を選任する、委員は大蔵大臣の監督に従う。

② 大蔵大臣の承認をうけた整理案に対する和議については、和議法に次のような特則を設け和議成立の容易迅速をはかる。所要債権額4分の3を3分の2に引下げること、債権者集会を省略できる簡便手続を認めること、平等分配原則を緩和して公平をもって十分とし、少額預金者に対する多額払戻を認めること。和議法の活用によって整理復活の方法もあるが、その活用は決して十分な効果をあげていない。上記のような特例により債権者の利益が損なわれるとの批判もあろうが、大蔵大臣の和議提案審査承認制度により充分、これを防止できる。

③ 財産監理人に破産申立権をあたえる。破産法では破産の申立ては債権者に限定されるため、速やかな措置が不可能である。

28年9月保倉銀行局長は、東京経済学会において「休業銀行の整理に就て」<sup>(62)</sup>と題して講演し、次のように述べている。現行の和議法は普通の商事会社を対象に立案され、その破産防止を目的としている。銀行のように債権者の数が非常に多く、しかもその多くは小額の債権者である場合には相当研究の余地があるように思われる。債権者の個人的な利害関係だけではなく、経済的、社会的に深刻な影響をおよぼすような銀行の休業に対しては、特別な整理法を設ける必要があると考えられる。

いわば、こうした考えにそって立案されたのが「休業銀行監理法」であり、27年12月スタートした立案作業は28年7月に終了する。

## 解体清算型整理の推進

大蔵省は上述のように、再建更生型整理について法的整備を推進する一方、弱小銀行については解体型整理の促進をはかった。『東洋経済新報』は「積極的休銀整理」<sup>(63)</sup>と題する記事において、次のように大蔵省の方針を紹介している。

大蔵省は今回、整理に誠意なき休業銀行に対して、次の3方針により債権者の利益を擁護することに内定した。

1) 財産供託 — 休銀の資産を防止するために資産供託を断行し、資産の保全を図った後、整理案確立の見込みある銀行に対しては、特別融通を適用しこれを援助する

2) 破産申請 — 整理案確定の見込み立たぬ銀行に対しては、直ちに破産申請を行わせ破産管財人を選任する

3) 営業免許の取消 — 新銀行法にもとづき整理案確立の見込みないものに対しては、銀行の営業免許の取消を行ひ、清算人を選任して清算に付す

こうした大蔵省の強い整理方針表明もあって、28年3月末までに休業銀行の整理は進捗する。金融恐慌による休業銀行36行のうち、27年末に整理未了銀行は21行と過半を占めていたが、28年3月29日現在では未整理銀行は11行となる。その預金額も休業銀行総預金額の10%前後にまで低下した。大蔵省は「其ノ影響スル処比較的小ナリ」<sup>(64)</sup>と記すまでにいった。

ちなみに、前掲の表1によれば、27年末の未整理銀行21行のその後の整理方法は、昭和銀行などへの合併8件、単独復活1件を除いて、12件は解散、破産などの解体型整理であった。

休業銀行の整理促進のため企画した法律の立案作業は、休業銀行整理がほとんど終了した時期に終了することになったのである。

### 3.2 38年改正商法への継承

#### 司法省の反対

すでに指摘したように、日本銀行（1969）所収の休業銀行監理法関係文書の付記も、その未成立理由については言及していない。未成立理由は、審議にあたった金融制度調査会準備委員会の資料を未見のため不明であるが、上述したように休業銀行監理法が法文化された時期には、休業銀行整理が一段落したという事情も働いたであろう。そして、より根本的には有力な反対論があり、何よりも立法化が司法省の支持をえられなかったことが大きく影響していたであろう。大蔵省は司法省の同意をえて法文を起草し、国会への提案を予定していたことは前述したが、それが不調に終わったのである。『大阪銀行通信録』は休業銀行監理法制定の挫折について、次のように記している<sup>(65)</sup>。

「昭和二年の金融恐慌当時大蔵当局は休業銀行の整理清算を容易且敏速ならしむるため休業銀行管理法制定の必要を痛感し、法案を決定して法制局に廻附したが、司法当局が休業銀行の整理清算のみを特別法によることとし、他の会社の整理清算と区別して取扱ふ根本理由が薄弱であると反対したので其俟立消えになってゐた」

司法省の反対論は、休業銀行を対象とする特別立法の必要性に向けられたが、同誌からのその内容を具体的に知ることはできない<sup>(66)</sup>。法学者には同趣旨の反対論が多かったと思われるので、ここではその一例として、斎藤常三郎（神戸商業大学教授）の所説<sup>(67)</sup>の要点を紹介しておく。

#### 特別法立案への反対論

反対の第1点は、和議可決条件を債権額について4分の3から3分の1に引下げた点にある。和議成立を容易にすることは和議の濫用を招き、その結果次のような弊害が生ずる。

- 1) 和議の成立後、和議条件の不履行などにより和議の取消、破産開始を招くケースがふえる
- 2) 債務者が破綻時に和議によって救済されると、経営に対して無責任に流れやすくなる

したがって「銀行の如き債権者（預金者）が頗る多くしかも経済界に大影響を及ぼすものに対しては和議成立条件は他のものよりむしろ比較的重くする必要がある」。ちなみにオーストリアでは特別法をもって、銀行の和議可決条件を債権額の5分の4と、一般の場合の4分の3より重くしている。

反対の第2点は、小口預金についてのみ全額払戻を行いうるよう改正することである。政府は公平、平等の分配原則を広義に解釈するのであるが、政府が公平正義に反するとき制度を採用することは、国民のために痛嘆せざるをえない。政府案に合法性をあたえようとするならば、この制度によって不利益をこうむるものが、少なくとも、多数決をもって不利益を受けることに同意する必要がある。ちなみにドイツの1927年10月施行の和議法では、不利益をうける債権者の過半数、かつその債権額が少なくとも、不利益を受ける総債権額の4分の3以上の同意をえたときに限り、不平等の取扱は有効とされる。

第3の反対論は、休業銀行に預金と債権との相殺を認めない特例を設ける点である。これは銀行の債務者が預金債権を買入れ、債務を相殺するのを防止するための措置であるが、預金と債権の相殺不可は特例を設けるまでもなく、現行法で十分に対処できる。銀行預金証書もしくは預金通帳に預金譲渡禁止の約款を設ければ十分であり、また和議法により和議が成立すれば、和議開始後の相殺はもちろん、開始前の相殺も無効となるからである。

第4に、銀行が休業したとき政府が監理人を選任し、重要な財産処分について財産監理人に管理させることに反対する。債務者の和議開始申立以前において、資産散逸の方法を定めたり、適当な管理方法を定めることは、債務者の財産処分権をいちじるしく制限するものであり、さらに法的に設けられている否認権、もしくは取消権の制度を否定することになる。不当な立法といわねばならない。もし和議法の規定をもって債務者資産の散逸防止が不十分であるとするならば、和議債務者が銀行たると否との別なく、一般にこれに関する規定を設けるべきである。

また第5点に、破産法に特例を設けることにも反対である。休業銀行の預金協定案に対し大部分の預金者が同意したとき、たとえ銀行に破産申請があってもその宣告を行わないとの規定を設けること、すなわち、債権者の破産請求権を剥奪することは立法上不必要であり、かつ不当ともいえよう。休業銀行は和議申立をなし、その成立に努むるならば破産宣告はありえないからである。

以上、要するに「政府の立案は休業銀行に偏倚するものであって、普遍的ではない」というのが、この反対論のスタンスであって、次のように論じている。いわば、上述した司法省の特別立法反対論と同趣旨であった

「もし夫れ現行の和議法にしてその運用上不便の規定ありまた不足のものありとせば、一般的にこれを改正しまた補充すべきである。ひとり休業銀行のみの整理もしくは和議を眼中にしての立法もしくは改正はこれを避くるを至当とする」。



### 31 年商法改正要綱の会社整理規定

休業銀行監理法の制定は挫折したが、大蔵省はその方針を撤回したわけではなかった。前掲『大阪銀行通信録』によれば、「其後大蔵当局は絶えず司法当局に交渉した結果、三年を経過した今日（1930年6月—引用者）漸く司法当局もこの主張に同意し」たという。ただし特別立法ではなく商法の改正によること、すなわち「銀行預金者のみの休業銀行管理法は面白くないと云ふので、商法改正法中に休業銀行管理法の法文を織込み、一般会社も同一規定の適用を受け得る様な改正方法を探ることとなった」<sup>(68)</sup>。

具体的には29年5月法制審議会が設置され、商法改正を検討することになり、30年6月、商法改正を検討する法制審議会の幹事に大蔵省銀行局長関場偵次が任命される。その1年後の31年7月法制審議会総会において商法改正要綱がきまり、大蔵省の意図の一部は、改正商法の会社整理に関する規定として実現されることになった<sup>(69)</sup>。その背景に昭和恐慌による休業銀行の続出があったことはいうまでもない。1930年には休業銀行は17行、31年に57行を数える<sup>(70)</sup>。要綱に設けられた会社整理規定は、大要次のとおりである<sup>(71)</sup>。

- 1) 裁判所は会社役員、株主および債権者の申立により会社に対し整理命令を発することができる。
- 2) 会社の主務官庁は、裁判所に整理命令の請求をなすことができる
- 3) 裁判所が整理命令を発したときは、次の処分をすることができる
  - ① 会社財産の処分の禁止、業務の制限その他必要な保全処分を行うこと
  - ② 会社の業務および財産の全般にわたり監督命令を発し、重要な行為において裁判所の選任した監督者の同意を要する旨を命ずること
  - ③ 会社に対し整理または和議に関する立案および実行を命ずること
- 4) 裁判所は会社に対し、整理または和議に関する立案および実行を命ずる場合、必要と認めるときは整理委員を選任し、その立案および実行にあたらせる
- 5) 裁判所は会社の財産の状況により必要であると認めたとき、役員株主および債権者の申立または職権をもって検査命令を発することができる

### 会社整理規定の問題点

休業銀行監理法の趣旨は前述したように2点あった。第1に休業銀行資産保全および管理のために財産監理人を設けること、第2に休業銀行の復活営業を促進するため和議成立条件を緩和することである。したがって商法改正要綱の会社整理規定に休業銀行監理法の主旨が全面的にもりこまれたわけではなかった。第1点はある程度採用されているが、第2点は生かされていないのである。むしろ会社整理に多数決制度はなく、全員一致を必要とすることになり、和議法に比較して解決にむしろ長期間を要することになる。そしてこの点は、会社整理規定の

欠陥であると評される<sup>(72)</sup>。

その後の経緯を簡単に紹介すると、1932年7月司法省に商法改正調査委員会が設置される。要綱にもとづく法案の作成がすすめられ、35年秋には成案をえ、第68回帝国議会に提出された。しかし36年1月衆議院解散のため未成立となり、37年の第70回帝国議会でも未成立となり、ようやく38年第1次近衛内閣のもとで成立する<sup>(73)</sup>。こうして大蔵省の構想の一部は、38年改正商法において会社整理規定として継承されることになったのである。

#### 4 小括

休業銀行監理法の制定の問題をとりあげ、金融恐慌後の休業銀行に対する政府の整理政策を倒産法制との関連のもとに考察してきた。その結果得られた知見を次に要約しておく。

1) 従来型の整理法式は、有力銀行の支援による休業銀行の単独復活か有力銀行による救済合併であった。しかし休業銀行36行のうち、27年以内にこの方式によって整理復活したのはわずかに6行、しかも資本金、預金額ともに少ない小規模銀行ばかりであった。

2) 休業銀行の多さと、そのなかに十五銀行をはじめ有力銀行にふくまれることから、政府はあらたな救済方式の採用を決定する。日銀特融＝公的資金の導入による整理である。しかし27年内には、この方式によって整理終了したものは、単独7行と合併整理1行の計8行にとどまった。

3) 有力銀行はきわめて多額の損失をかかえ、日銀特融の導入によっても単独復活は困難であった。十五銀行だけがこの方式を採用したにとどまる。他方、休業有力銀行を合併するような銀行も存在しなかった。このため第2の救済策が必要となった。『東洋経済新報』は、かねてよりアメリカのレシーヴァー・シップの導入を提案し、東京商業会議所はレシーヴァー・シップの代替制度として整理銀行の新設を提案していた。日銀特融方式による整理が、予期に反して難航している事情にかんがみ、政府も6月、第2次金融恐慌後2か月にしてようやく、整理銀行新設案の採用を決意する。

4) 受け皿としての昭和銀行は1927年12月開業するが、同行への合併整理予定の5行は、整理案を年内に確定できなかった。その要因は、第1に日銀特融導入の条件が従来型整理方式と比較して厳しかったことにある。ことに大口預金の一部切捨ては大口預金者の反発を招き、整理案の作成だけではなく確定方法に影響を与えた。政府は確定方法として預金者全員の承諾をうる方針をとった。和議法による和議もとうぜん考えられた。しかし大口預金の一部切捨てが平等公平の原則に反するとして、裁判所から和議を棄却され、銀行が破産においこまれる可能性を懸念して、和議法の適用を拒けたのである。この全員承諾方式が、整理案確定遅延の第2の要因となった。

5) 整理案未確定のため小口預金の払戻が不可能となり、社会的影響が憂慮された。このため

政府はまたも救済策をとることとなる。第1に和議が必ず成立し、休業銀行が破産を免れる確実性のあること、第2に日銀特融条件に反しないことの2点を充足する緊急措置として案出されたのが、昭和銀行の便法支払であった。

6) 便法支払方式を検討する過程で、休業銀行の整理を迅速かつ円滑にすすめるための根本方策が模索された。和議法に例外を設ける特別法の制定である。そして27年12月大蔵省は休業銀行監理法の制定を計画する。その要点は、第1に休業銀行の資産管理のため、管理人を任命し、資産の保全をはかること、第2に整理案確定を迅速にするため、成立条件の緩和と小口支払いへの配慮をはかることであった。12月中旬に決定された要綱は以下の4点からなる。

① 和議法に特例を設け、和議成立の条件の1つ、債権金額について4分の3以上の同意を3分の2程度の同意へ引き下げる。② 和議法の公平・平等の原則を広義に解釈し、休業銀行の小口預金は全額支払う。③ 休業後の資産散逸を防止し、財産を処理するため適当な方法で管理する。④ 上記の資産管理のため、政府の任命した管理人に管理事務を行わせる。

7) 1928年7月には「休業銀行監理法案」に関する説明資料が金融制度調査会準備委員会で審議される。しかしこの法案は司法省の同意をえることができず、流産する。休業銀行の整理清算を特別法によること、他の会社と区別して取扱うことは理由薄弱であるというのが、司法省の意向であった。そして法学者にも同趣旨の反対論が根強かった。

8) しかし大蔵省は休業銀行整理の迅速化をはかる方針を撤回したわけではなかった。29年5月から開始された商法改正作業に着目したのである。そして大蔵省の意図は、38年改正商法において会社整理規定として実現された。ただし、その要点は休業銀行の資産保全および管理のために財産管理人を設けることにあり、和議成立条件の緩和については不問に付された。むしろ会社整理規定に多数決制度は設けられず、このため和議法に比較して解決までに長期間を必要とするデメリットが生じたのである。

付記) 本稿は平成9、10、11年度科学研究費補助金〔基盤研究(A)(1)〕による「金融危機下の地方銀行経営」(代表者石井寛治)における筆者分担の研究成果の一部である。

## 注

- (1) 伊牟田敏充「銀行整理と預金支払」(『地方金融史研究』第27号、1996年) 参照
- (2) 山崎廣明『昭和金融恐慌』東洋経済新報社、2000年
- (3) 三ヶ月章『会社更生法研究』(有斐閣、1970年) 所収の「アメリカにおける会社更正手続の形成」および同「会社更生法解説」参照
- (4) 和議法の立法作業に関与した加藤正治(東京帝大法学部教授)は、次のように記してい

る。各国の和議法のなかでは「最近の立法として1914年に出来た奥太利の法律が一番新しく一番好く出来て居る。夫で我国の和議法を制定するに方りましても先づ奥太利を手本に取るのが至当であるといふので、奥太利の法律が怎うなっているかといふことを詳しく知る為に…」(『破産法研究』第5巻、有斐閣、1923年、所収の「和議法案概説」497-8)。

(5) 高橋・森垣『昭和金融恐慌史』清明会出版部、1968年、207頁

(6) 日本銀行『日本金融史資料』昭和編第25巻、1969年、407頁

(7) 永廣頭「金融危機と公的資金導入」(伊藤正直 他編著『金融危機と革新』日本経済評論社、2000年、所収) 参照

(8) 日本銀行(1929)「諸休業銀行ノ破綻原因及其整理」、日本銀行(1969-2年)『日本金融史資料』昭和編第24巻473-4頁。

(9) 同上書401-2頁。

(10) 同上書388-9頁。

(11) 同上書350頁。

(12) 同上書431-3頁。

(13) 日本銀行(1933)「関東震災ヨリ昭和二年金融恐慌ニ至ル我財界」、前掲、日本銀行(1969-2)84頁所収。

(14) 朝日新聞社『朝日経済年史』1928年版、194頁。

(15) 前掲の高橋・森垣(1968)に「五月中旬東京商業会議所から提出された『休業銀行整理案の大綱』に淵源している」(207頁)とある。

(16) この建議は日本銀行(1969)543頁に所収。

(17) 同上書540頁。

(18) 前掲、朝日新聞社(1928)193頁。

(19) 注(16)と同じ。

(20) 注(16)と同じ。

(21) 注(16)と同じ。

(22) 東京商業会議所『商工月報』第3巻第9号、1927年所収、この論説は具体的な提案として「新法を制定せざるとも現行信託法を利用して救済復活せしめ得る」として、信託会社の活用をあげている(16-17頁)。

(23) 『東洋経済新報』1927年5月28日号。なおこの論説の副題に示される小野興銀総裁の提案を確定できないが、東京銀行集会所『銀行通信録』第84巻第503巻(1927年12月)に「英米に於ける社債権者保護と『レシーバー』制度」と題する論説があり、その前書きに次のように記されている。「故日本興業銀行総裁小野英二郎は夙に英米に行はるる「レシーバー」の如き管財人の制度を設くるの必要を説かれしが殊に本春の金融大動乱以来銀行会社の整理遅延す

るに及び益々其感を深くせられるものの如く益々其の必要を力説せられたり、由て之に就き當時記者が直接に総裁の説話を聞き且つ其調査せられたるものに就て茲に其要を掲げ以て参考を供せんとす」。

(24) 『東洋経済新報』1927年9月10日号および同11月12日号

(25) 注(23)と同じ。

(26) 同上誌、1927年6月18日号。

(27) 前掲、朝日新聞社(1928)96-7頁。

(28) 前掲、山崎廣明(2000)108-109頁参照。

(29) 松波仁一郎稿、『時事新報』1927年7月29日号、日本銀行(1970)『日本金融史資料』昭和編第26巻808-810頁所収。

(30) 前掲、日本銀行(1969-2)85-86頁所収。

(31) 「休業銀行整理に関する蔵相の声明」、前掲、日本銀行(1969)513頁所収。

(32) 前掲、日本銀行(1969-2)104-5, 367-374頁。

(33) 同上書106頁。

(34) 同上書108-9頁、102-3頁。

(35) 加藤正治『和議法要論』有斐閣、1935年、9頁。なお同書は次のように記している。「和議を申立てむとする債務者は豫め債権者と交渉し和議條件に付ての諒解を得るは勿論寧ろ自己の破綻の原因、財産状況等を腹藏なく債権者側の委員等に打明け債権者側と協調して和議條件を作製し、和議債権者の過半数にして其の債権額が總債権の四分の三以上に達する者の承諾を得而かも債権者集會に於て是等債権者を代理する為めの代理の委任状まで受取り置きて始めて和議の申立を為すのが普通になつて居る位である」(9頁)。

(36) 前掲、日本銀行(1969)516頁。

(37) 前掲、日本銀行(1969-2)90頁。

(38) 同上書376頁。

(39) 同上書476頁。

(40) 同上書404頁。

(41) 同上書393頁。

(42) 「休業銀行預金払戻金融通ニ関スル建議」、前掲、日本銀行(1969)545頁所収。

(43) 同上

(44) 注(37)と同じ。

(45) 大蔵省(1927)「休銀問題ヲ中心ニシテ休業銀行整理問題ト新銀行法」、前掲、日本銀行(1969)374頁所収。

(46) 松本蒸治(1927)「休業銀行の預金払戻便法に就て」、前掲、朝日新聞社(1928)106-

117頁所収、なお日本銀行（1933）は、2条件をみたす解決案について「政府ハ可成現行法ノ範囲内ニテ合法的便法ヲ見出スノ方針ヲ採リ司法省、法制局トモ協議シ更ニ専門法律家ニ委嘱シテ研究ヲ進メ本行ニ於テモ同様対案ヲ練リ尚実行上ノ手續ニ関シテハ昭和銀行トモ種々協議ヲ遂ケタル結果漸ク関係各方面ノ意見合致シ決定案ヲ得ルニ至リシ…」と記している（前掲、日本銀行（1969-2）88頁）。

（47）前掲、日本銀行（1969）373頁。

（48）矢尾板正雄『昭和金融政策史』帝国青年教育協会、1943年、84-85頁。

（49）前掲、日本銀行（1933）、日本銀行（1969-2）88頁所収。

（50）日本銀行（1956）『日本金融史資料』明治大正編第18巻「金融制度調査会議事録速記」33頁所収。

（51）同上書34頁。

（52）同上書110頁。

（53）同上書111頁。

（54）同上書111頁。

（55）同上書280頁。

（56）同上書332頁。

（57）1928年1月7日号所収の「休銀整理法要綱」。

（58）『東洋経済新報』1928年8月11日号。

（59）前掲、日本銀行（1969）407-8頁所収。

（60）同上書404頁所収頁。

（61）同上書404-7頁所収。

（62）同上書588頁。

（63）1928年3月3日号。

（64）大蔵省（1928-4）「財界恐慌後ニ於ケル銀行ノ整理及財界善後措置」、前掲、日本銀行（1969）383頁所収。

（65）1930年6月、第394号。

（66）26年の金融制度調査会における準備委員会提案（和議法成立要件の緩和）に対する司法省民事局長の反対論は、注（56）に紹介したとおりである。

（67）斎藤常三郎（1928）「休業銀行整理法案に就て」（『大阪朝日新聞』1月17日-20日）、前掲、日本銀行（1970）810-3頁所収、なお上記の題名から推測すると、法案が作成されていたようであるが、その原文については未見である。前掲、日本銀行（1969）には法案要綱の説明（大蔵省1928-3）が収録されている（409-412頁）。

（68）注（65）に同じ。

(69) 鈴木竹雄『商法とともに歩む』商事法務研究会、1977年、29-37頁、627頁、なお浅木慎一「昭和十三年会社法改正の歴史的展開・第一部－改正への胎動から改正要綱をめぐる論議まで」(『神戸学院法学』第25巻第1号、1995年)を参照。

(70) 日本銀行(1962)「金解禁後における金融界動揺と特例融通」、前掲、日本銀行(1969-2) 530頁所収。

(71) 『法学協会雑誌』第49巻第8号(1931年) 172-3頁、会社法改正を主唱してきた東京商工会議所の渡辺鉄蔵理事は、要綱に会社整理規定の設けられたことを時宜に適したものと評価している。ただし「銀行の整理に関しては、自分の個人的意見としては、むしろ銀行に関する法令中に規定し、大蔵省之に当たるを本来最も適当と考へる」と述べる(『法律時報』第3巻10号(1931年)所収の「会社法改正について東京商工会議所理事渡辺鉄蔵氏に聴く」)。

(72) 前掲、三ヶ月章(1970)所収の「会社更生法解説」参照、「当時、新しい制度として喧伝された「会社の整理」も、実は、その母法においては既に古くなっていた制度の継受したにすぎなかった」と評されている(同上書186頁)。

(73) 前掲、鈴木竹雄(1977) 37頁参照。

表1 休業銀行の整理状況

整理方法	銀行名	公称資本金	諸預り金	休業月日	開業年月日	備考
自立単独復活	相知	500	250	4.16	6.16	
	蒲生	1,000	2,133	4.19	5.2	
	泉陽	700	1,502	4.19	6.15	
	門司	500	148	4.20	6.1	
	明石商工	500	1,040	4.21	5.12	
	武田割引	500	584	4.21	8.8	
小計	6行	3,700	5,657			
特融単独復活	東葛	1,000	1,927	3.31	9.15	
	第六十五	10,000	28,172	4.8	5.12	
	鞍手	1,500	5,842	4.13	12.28	
	栗太	1,000	6,239	4.15	5.16	
	泰昌	5,000	7,602	4.21	6.1	
	河泉	500	1,489	4.25	8.16	
	鹿児島勤俣	1,000	6,050	6.9	11.1	
小計	7行	20,000	57,321			
合併	左右田	5,000	21,802	3.22	12.14	
解散	あかぢ貯蓄	500	5,179	3.15	12.17	
整理未了・ 整理案確定	中井	5,000	45,589	3.19	28.3.31	A
	中沢	5,000	8,686	3.22	28.3.1	A
	八十四	5,000	17,798	3.22	28.4.25	A
	村井	10,250	60,059	3.22	28.4.15	A
	近江	15,000	136,769	4.18	28.5.8	A
	十五	100,000	368,434	4.21	28.4.28	B
小計	6行	140,250	637,335			
整理未了・ 整理案未定	東京渡辺	5,000	37,005	3.15	28.6.29	D
	山城	500	1,379	3.19	27.9.26	D*
	桑船	500	286	3.19	31.12.11	C
	久喜	200	1,656	3.22	28.5.10	A
	浅沼	1,000	4,598	3.23	31.6.25	E
	添田	100	533	3.24	32.7.28	C
	芦品	500	1,230	4.19	31.6.1	C
	広島産業	1,000	4,366	4.20	28.5.17	D
	西江原	1,000	2,695	4.20	28.12.	A
	鹿野	200	264	4.23	28.3.	C
	若狭	500	729	6.2	31.5.	A
	福島商業	1,075	8,724	6.13	29.3.9	D
	能登産業	2,000	2,665	8.15	32.2.28	C
	玉島商業	100	299	9.5	28.	C
	宝珠花	100	128	9.6	31.9.23	F
小計	15行	13,775	66,557			
総計	36行	183,225	825,677			

出所) 日本銀行 (1969)、同 (1969-2)、朝日新聞社 (1928) 等

注) 整理方法の別は 1927 年末現在、公称資本金、諸預金は 1926 年末の計数、単位 1,000 円、休業日、開業日の年次未記入は全て 27 年、備考欄 A は昭和銀行などへ合併、B は単独復活、C は解散、D は破産、E は業務廃止、F は免許取消、\* は抗告中



## The Bank Run and the Reorganization Policy (1927-28)

SUGIYAMA Kazuo

In 1927, a run was made on 36 banks in Japan, but their reorganization didn't advance easily.

In this paper, the process of the reorganization in relation to the insolvency-law at that time is examined and the following points are clarified.

- (1) The Showa Bank established as the Bridge-Bank of these insolvent banks was planned as the substitute of receivership at first.
- (2) The merger of these banks to the Showa Bank did not proceed smoothly, because it did not match with the composition laws. So the plan could not take effect during 1927.
- (3) These insolvent banks took urgent special measures-Benpo Shiharai-to the petty depositors, and wanted to quiet the unrest among the depositors.
- (4) The Ministry of Finance also recognized the necessity of taking certain measures to meet the reorganization of the insolvent banks. They planned to create special laws for promoting the reorganization promptly.
- (5) The plan of the Ministry of Finance couldn't get the agreement by the Ministry of Justice, but the idea was added into the revised Commercial Law, which was enacted in 1938.